

Tilburg University

Grensoverschrijdende wetlands

Verschuuren, J.M.

Published in:
Ecologie & Ontwikkeling

Publication date:
2009

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Verschuuren, J. M. (2009). Grensoverschrijdende wetlands: Omgaan met rechtspluralisme. *Ecologie & Ontwikkeling*, 17(79), 18-20.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

GRENSOVERSCHRIJDENDE WETLANDS: OMGAAN MET RECHTSPLURALISME

De bescherming van grensoverschrijdende wetlands is juridisch een complexe aangelegenheid omdat vele verdragen, richtlijnen en wetten tegelijkertijd van toepassing zijn. Betrokkenheid van alle stakeholders en een zekere harmonisatie van regelgeving zijn essentieel om toch verder te komen.

Een van de problemen waarmee de praktijk van het milieurecht worstelt is het van toepassing zijn van een groot aantal rechtsbronnen op hetzelfde moment. Internationale verdragen, EU-regelgeving, nationale wetgeving, regelgeving van decentrale overheden en vaak ook nog zelfregulering, bijvoorbeeld binnen een bedrijf, kunnen op hetzelfde moment op een rechtsvraag van toepassing zijn. Daarbij kan het dan ook nog eens gaan om diverse onderwerpen (water, natuur, extere veiligheid et cetera) met weer andere bijbehorende rechtsbronnen. Hierbij

laat ik voor het gemak buiten beschouwing dat het milieurecht niet het enige rechtsgebied is waarmee een bepaalde activiteit wordt gereguleerd. Vaak wordt zo'n situatie beschreven in termen van rechtspluralisme. Bij al deze rechtsbronnen horen doorgaans ook bepaalde bestuursorganen die bevoegdheden uitoefenen, meestal op verschillende overheidsniveaus. Die overheden zijn op elkaar aangewezen, omdat ze afhankelijk zijn van elkaars besluiten en gedrag. Zo'n situatie wordt vaak beschreven in termen van *multi-level governance*.

Om meer te weten te komen over de wijze waarop het milieurecht in de praktijk in dergelijke situaties wordt toegepast, ben ik op zoek gegaan naar een casus die juridisch inherent complex is, teneinde die casus aan een diepteonderzoek te onderwerpen. De gekozen casus is die van de besluitvorming met betrekking tot grensoverschrijdende waterrijke natuurgebieden die beschermd worden onder het Verdrag van Ramsar, het Wetlandsverdrag. Dit verdrag vereist een integraal beheer van het betreffende gebied. Echter, op dergelijke gebieden is niet alleen het genoemde verdrag van toepassing, maar ook allerlei wetgeving van lagere niveaus, en dat ook nog eens keer dubbel, namelijk aan beide zijden van de grens. De vraag is dan natuurlijk of een integraal beheer wel mogelijk is gezien het pluralisme dat in het recht bestaat en gezien de vele autoriteiten die iets over het gebied te zeggen hebben.

Die vraag wordt beantwoord door besluitvorming rondom twee van dergelijke gebieden te onderzoeken, te weten de Orange River Mouth op de grens van Namibië en Zuid-Afrika, en het Schelde-estuarium, preciezer gezegd: de Beneden-Zeeschelde en Westerschelde op de grens van België en Nederland. Behalve door bestudering van de traditionele juridische bronnen (wet- en regelgeving, besluiten, jurisprudentie, evaluatieonderzoeken, literatuur en dergelijke) zijn onderzoeksdata verkregen door het bijwonen van vergaderingen en het afnemen van 23 interviews met bij het gebied betrokken actoren in de vier betrokken landen. In het onderzoek zijn de beide casus gescheiden onderzocht en beschreven, maar omdat de conclusies opmerkelijk eensluidend waren, worden de resultaten uit beide gevalsstudies in dit artikel gezamenlijk besproken. Het onderzoek heeft twee jaar in beslag genomen.



Jonathan Verschuuren

Bruine hyena, Orange River Mouth



Orange River Mouth (Ramsargebied)

Delen van de Beneden-Zeeschelde in Vlaanderen en de gehele Westerschelde in Nederland zijn aangewezen als wetland onder het Verdrag van Ramsar; grote delen van de rivier zijn in beide landen tevens speciale beschermingszone onder de Vogel- en Habitatrichtlijn van de EU. De Belgische delen van het Ramsargebied zijn in 1990 op de zogeheten Montreux Record geplaatst (een door de verdragspartijen bijgehouden lijst van ernstig bedreigde wetlands), vanwege de slechte waterkwaliteit (vooral als gevolg van de lozing van ongezuiverd stedelijk afvalwater) en vanwege de bouw van diverse containerterminals voor de Antwerpse haven. Hiermee hebben we meteen de grootste kwestie rond dit gebied te pakken: het gebruik van de Schelde als toegang tot de haven van Antwerpen en de hiervoor benodigde diepe vaargeul. Al sinds het midden van de negentiende eeuw zijn er conflicten tussen beide landen over het op diepte brengen en houden van de vaargeul. Met het sluiten van vier bilaterale verdragen in 2005 hopen de regeringen van beide landen de conflicten achter zich te hebben gelaten.

De Orange River Mouth is de monding van de door vier landen stromende Oranjerivier, door zowel Namibië als Zuid-Afrika aangewezen als Ramsargebied. Evenals het Schelde-estuarium betreft het een zeer dynamisch ecosysteem waar zoet en zout elkaar ontmoeten in kwelders en schorren en waar grote aantallen watervogels verblijven. Het Zuidafrikaanse deel van het gebied is op de Montreuxlijst geplaatst vanwege ernstige degradatie door mijnbouwactiviteit (diamanten) in het gebied.

Resultaten van het onderzoek

Besluitvorming rond grote grensoverschrijdende natuurgebieden waar ook grote economische belangen spelen is een complexe aangelegenheid, vooral omdat er zeer veel recht van toepassing is op allerlei terreinen op diverse overheidsniveaus aan beide zijden van de grens. Bij de twee onderzochte gebieden die onder de bescherming van het Wetlandsverdrag vallen wordt deze complexiteit in de praktijk ontlopen door alleen op basis van basale uitgangspunten van het Wetlandsverdrag met alle betrokken actoren een langlopend onderhandelingsproces te

starten. Het toepasselijke recht wordt daarbij tijdelijk buiten beeld gehouden. Dit is een succesvolle strategie gebleken, in elk geval tot aan het bereiken van overeenstemming. Belangentegenstellingen worden overwonnen en betrokken partijen komen tot een integrale visie op de toekomst van het wetland. Bij de vertaling van de aldus bereikte overeenstemming komt het recht echter weer boven tafel. Hoewel de vele in de betrokken landen toepasselijke regelgeving niet altijd even goed op elkaar aansluit, ondanks de harmonisatie in Europa via EU-richtlijnen als de Vogel- en Habitatrichtlijn en Kaderrichtlijn water en vergelijkbare regelingen in de SADC-verband (Southern African Development Community), blijkt het met wat goede wil toch meestal wel mogelijk om door toepassing van het nationale recht aan beide zijden van de grens uitvoering te geven aan de bereikte overeenstemming over het gewenste beheer van het gebied. Wel kan de complexiteit van de regelgeving (vooral vanwege het feit dat deze sterk op een specifiek beleidsterrein is gericht, met bijbehorende aparte besluitvormings- en uitvoeringsstruc-



Orange River Mouth

turen) door de politiek worden aangegrepen om bereikte overeenstemming over een gezamenlijk en duurzaam beheer van het betrokken gebied te frustreren. Gepleit wordt daarom voor het in stand houden van een informeel overlegorgaan waarvan alle betrokken actoren deel uitmaken en waar ook de uitvoering en opvolging van een eerder bereikte overeenstemming worden besproken. Deze conclusie is niet alleen relevant bij het beheer van grensoverschrijdende wetlands, maar kan in algemene zin benut worden bij grensoverschrijdende toepassing van het milieurecht. Behalve grensoverschrijdende wetlands, zoals Waddenzee en Eems-Dollard, zijn er immers om te beginnen nog veel meer van dergelijke natuurgebieden waarvoor liefst tot een gezamenlijk beheersplan moet worden gekomen, of ten minste tot twee op elkaar afgestemde beheersplannen op grond van de Habitatrichtlijn. Hierbij moet overigens wel worden aangetekend dat de Habitatrichtlijn zo goed als geen aandacht besteedt aan grensoverschrijdende gebieden, wat vreemd is gezien de doelstelling van het creëren van het Natura2000-netwerk. Vanuit de praktijk wordt de noodzaak om het

beheer van een gebied waardoor toevallig een grens loopt gemeenschappelijk aan te pakken echter steeds vaker onderkend. De Kaderrichtlijn Water besteedt wel aandacht aan grensoverschrijdende stroomgebieden. Ook bij de naleving van deze richtlijn kan van dit onderzoek naar grensoverschrijdende wetlands worden geleerd. Vooral wat betreft de door de richtlijn voorgeschreven coördinatie van milieudoelstellingen en maatregelenprogramma's voor internationale stroomgebiedsdistricten is het belangrijk om van meet af aan alle betrokkenen aan tafel te hebben en alle betrokken bestuursorganen, politici en ambtenaren 'mee te nemen' tijdens het overlegproces, opdat in een latere fase de juridische voetangels worden omzeild en het zicht op een gezamenlijk beheer behouden blijft.

Behalve hoogleraar Internationaal en Europees milieurecht in Tilburg, is Jonathan Verschuuren gasthoogleraar milieurecht aan de North West University (Zuid-Afrika), University of Connecticut (VS), en de Katholieke Universiteit Leuven (België). Het volledige onderzoeksverslag is neergelegd in het artikel *The Case of Transboundary Wetlands Under the Ramsar Convention: Keep the Lawyers Out!*, in: *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol. 19, No. 1 (Winter 2008), p. 49-127 (beschikbaar online: <http://ssrn.com/abstract=1291259>)